清代的地方行政与幕友人事制度的形成

吴爱明　夏宏图

汉代的幕府制度发展到清代，成为特殊的幕友人事制度。

清以前的幕职，一般是国家正式官职。清代的幕友，却是地方主管官按照“合则留，不合则去”的原则自行聘请的私人秘书与私人顾问。官与幕是平等而紧密的宾主或朋友关系。主管官对幕友隆礼厚遇。幕友的报酬是主管官私人定期奉送的束修。

清代幕友主要有刑名、钱谷、征比、挂号、书启等种类。他们的工作包括了地方政府的全部行政事务。但到鸦片战争后，“其所司之事，当以治文书章奏、司粮饷军需及领水陆兵勇为三大要端”。[①]幕友可以通过主管官实施自己的政治主张，但他们不对自己的行为负任何法律和行政责任。

清代地方官延请幕友的作法非常普遍，自督抚而至州县，少有例外。一般而言，州县之中，“巨者需才至十余人，简者或以二三人兼之其事”。[②]请人作幕形成为一种专门的职业和学问，这其中尤以绍兴人从事此业者为最多，故俗称幕友为绍兴师爷。作幕的学问称为幕学。

清代的幕友制度，是清代地方政治制度中一种占有重要地位的人事制度，它对清代地方行政关系极大。这种制度的形成，是与整个清代的政治行政制度分不开的。

一、清代的专制统治与行政分工的发达，使地方主管官需要佐治之才

清代地方主管官所掌之各项事务，较之前代更为复杂、具体，政事的处理越来越困难。不说省府事务之繁难，仅县令即有如此慨叹：“今县令之难为者，以一县之大，盗贼、水火、钱粮、谳狱、兵刑、差役、应供、迎案之繁，责之一人，则事之不举者必多。”其原因是“所值使然，非人材之拙于古也。”[③]当时政事，“地方之要，首在狱讼；狱讼之烦，首在案牍。”[④]但常常是“文移簿书，积案盈箱”，[⑤]日多一日，竟有“积案多者以万计，次者六七千，少者亦不下三四千。久则有阅二三十年未结者，近者亦二三年。”[⑥]主要的政事由于繁难，尚如此拖拉，其它政事的处理则可想而知。显然，地方主管官已不能顾全地方政治。

再看清代地方主要政事刑名、钱谷的繁难程度。“州县首重刑名钱谷，然有实有不同者。有公式之刑名钱谷，有儒者之刑名钱谷。公式之刑名，有章程可守，按法考律，不爽而已。……儒者之刑名，则准情酌理，辩别疑难，通乎法外之意”。[⑦]由于刑名、钱谷与地方政治关系最大，办理要求也就很严格，“要非才学识三者不可。”[⑧]

即使是书启工作，也很有讲究：“其要总在知己知彼，方能心人之心，口人之口，言皆吻合。非但以华赡见长，更抄撮肤词、妄填故事、触犯忌讳者，尤哂笑于大方家也”。[⑨]还有文移稿案，“原属平浅，然有疑难棘手，颇费踟蹰”，总在留心查看，“但以寻常稿片行查转覆，了无难事，而不知独居深念，惨谈经营，非可易易也”。[⑩]题本的写作，也“实有深意。每题一事，必先引例若

何，而今此事若何，查与某例相符。或事与例虽未符而有某例可援，且查曾有某事即照此例办理，今此事与此例相合与否。凡题一事，必引例数次，声叙亦数次”。[11]

以上说明，地方一切事务集决于一人之手，而地方主管官的各项职掌却已变得非常复杂和专门化，它要求处理各项事务必须具有专门的学识和技能。地方主管官对于政事的处理已不能独揽其全，这就是清初即形成的“衙门事繁，非一手一足所能办”[12]的局面。

二、官员学政脱节，多无治才，不通政事，必须有人辅佐他们以处理行政事务

（一）科举入仕，罔谙科条

清承明制，任官仍重正途。正途入官，最重科举，“得之则荣，失之则辱”。[13]清代的科举制虽然为当时政治社会造就了一个统治阶层，维持了伦常纲纪，而且为社会提供了有效的阶层流动的途径。但由于科举内容的严格限制，科举制存在严重的弊端。首先，科举制以“明六经之首，通当世之务”[14]取士，而结果使人但知埋首于时文，趋竞于场屋，所养成者为不读经史、不知世务之人。“有身登甲第、年期耄，不知古今传国之世次，不知当世州郡之名、兵马财赋之数者”。[15]其次，清代科举以时文取士，而时文空疏、无裨实用。“我国人自童至壮年，困之以八股”，“以成至愚极陋之蔽。”[16]因为时文“使学者穷年积月，从事于无用之空言，考其实枵然无所得也”。[17]第三，科举虽以经义、四书义取士，然而读书应试，所存者利禄之心，故反而败坏心术。第四，且不说登第入仕者能否以所读圣贤义理用于施政，科第从官，不知世情，不谙行政事务，则不得不假政于他手。

很显然，科举入仕者大多数“目不通古今，耳不知中外，以致理财无才，治兵无才，守令无才，将相无才，乃至市井无才，列肆无才”，[18]则不得不倚于他人，寻求佐治之才。

（二）捐纳入仕，素质极差，不能理政，更需左右手

在清代，捐纳是最主要的入仕异途。顺治初年，读书人可以“纳粟入监”，但不能得官。以后革职的官员“分别纳银，许其开复原来官职”。[19]康熙十三年因平三藩叛乱，财政紧张，在所谓“搜集异途人才，补科目所不及”的名义下，实行捐纳制度，以补军费的不足。“开例三载，知县捐至五百余人”，[20]雍正时，除道府不准捐纳，以下各官均可捐纳，并扩大到武职。乾隆时，文官可捐至道府、郎中，武官可捐至游击。贡、监生也可以用钱捐得。

捐纳制度的实行，虽然为清朝政府补充了一项临时财政收入，开辟了地主、商人进入仕途的捷径，但却加速了吏治的败坏，成为清代一大弊政。

捐纳之弊，首先在于有钱即官。清朝初期，对官吏的资格限制较为严格，所谓“俱限身家清白。八旗户下人、汉人家奴、长随不得滥入仕籍。”[21]有些官职，如詹事府、翰林院、吏部、礼部、各司郎中必须科甲正途始能充任（旗员除外），保举或捐纳等异途出身者不能染指。但后来捐纳之途大开，唯钱是取，已谈不上原有资格的限制。其次，捐纳使统治者的素质降低，官僚中不称职者增多。康熙十八年曾定例，捐纳入仕三年后，称职者具题升转，不称职者题参，照例议处。但结果是，“各督抚具题，称职者尚不乏人，而以不称职题参，概未之见。至有受任四、五年，而不纠不举，莫能辩其贤不肖者。”[22]又如户部条例，道府以下捐银者，三年后免其具题，照常升转。捐纳生员之例开后．使得目不识丁者，“今日纳生员，他日即纳岁贡。名则清流，实则铜臭。”[23]第三，捐纳之官，为弥补经济上的损失和捐更高的官，必定滥刮民财。“此曹以现任之官，营输入之计，势必剥民脂而长贪冒，”“名器既滥，吏道实伤”。[24]

(三)清代社会不具备学习处理行政事务的条件,官员无从掌握行政之技能

清代的行政事务非常繁杂,处理这些事务,必须要有专门的学识和经验。但实际上,清代官员在莅任前皆不谙政事,因为除了官员在位时的亲身体验,社会没有提供学习处理政事的条件。清代规定,非品官之家不能私藏大清律。其次,京师有邸钞,各省有辕门钞,且不说其内容不尽翔实,能得来读的人也是极其有限的。第三,仕官之家,学习吏事的机会倒是很多,但这些家长只希望他们的子弟专于举业,不让接近案牍。第四,乾隆三十年奏准,凡坊肆所刻法家新书、刑台奏镜,及一切拘讼之书,"应尽行查禁销毁,不许售卖。"[25]

三、官员心不在政,以敛财事上为要,行政事务需人襄理

清代的官员,尤其是地方官,往往是"偾于公事",多数官员心思不在政事上,而是以升官发财为要义。"自大学士以下,有职掌官员以上,全不恪勤乃职,惟知早出衙署,偷安自便"。[26]"大臣任意因循,小臣效尤玩滞。"[27]对政事互相推诿、内外观望,毫无行政效率,而苟且偷安、迎奉上司、聚敛钱财,则是习以为常,视为当然。

清代官员俸禄很低,地方各级官员的薪俸所得,远远不能敷其家庭的实际用度。清朝各级行政机构的办公经费也相当少,地方各衙门的行政开支,有许多项目未列入财政经费。官俸与办公费用短少,官员的家庭开支、应酬花销特别是其糜烂生活所需,使得官员借机大肆搜括,填其私壑。这种官俸少、禄不称其职的情况,必然导致官不称职、职不称人。官员"既乏衣食之资,又乘得为之势,而一介不取,非中人以上不能。吾恐三百年来,完人可屈指数耳。"虽然"以律言之,职自俸给外,但有所取,分毫皆赃",但实际上,"贪墨成风,虽严加诛戮不能止"。[28]

清代"以州县之大小,分礼物之多寡;以馈送之厚薄,定官评之贤否"。[29]这使清代的政治风气败坏到了极点。康熙时御史李发甲奏称,地方官员"一岁之内,在省常多,在署常少。本地之城池、仓库、命案、逃人,闾闾之疾苦、生全,以教以养,皆置之高阁。惟以奔走承顺、侍候上官意旨为第一著。"[30]其目的就在于"互相攀援,以求富贵耳。"[31]官员"酬应奔走之烦,倍于公事"[32]的状况,必然造成吏治败坏、地方政治不修的局面。

官员既已"精神悉用之交结",同时极力谋取婪赃,心不在职,则政事只好委诸他人,与"亲民之官"、"牧民之官"全然不符。

四、由于官有任期,官暂吏久,政事的处理多受书吏挟制,书吏为害更甚前朝

清代的各级政府,皆有世袭的书吏把持。他们的援引案例,附会比照,包揽公事。主管官员任职既短,政事不能周详。书吏便大肆舞弊,挟制主管官员,形成一大弊政。

清代的书吏,是清代各级政府机构的办事人员。他们没有俸给,例不升迁,地位卑下。他们的主要职责是"缮写文书,收贮档案"。[33]由于清代处理政务,全以例案为依据,例案又存见于文书档案之中,"稽查引据,全以归档为凭",则"收贮案卷,封禁虽严",翻阅查对却自然"不能脱书吏之手"。[34]一事出,则"命吏查案卷,拟稿以进"。[35]如此一来,书吏便借例案而把持衙门公事,形成书吏位卑权重的局面。

书吏不仅位卑权重,而且世代因袭,即所谓"官无封建而吏有封建"。[36]清代虽曾定制纠察书吏,或者限定书吏任期,但书吏总能改头换面,冒名顶替,终身为业:"革吾吏,革吾役,不能革

吾业也”。[37]

书吏由于地位低下，收入微薄，且无升迁之望，而又有权在手，因此，书吏舞弊在所难免。自宋元以吏从事以来，书吏即屡为不轨，至明朝，已是“守令日轻，书吏日重”。[38]到了清代，书吏为害更趋严重。“州县曰可，吏曰不可，斯不可也，犹其小者也；卿贰督抚曰可，吏曰不可，斯不可也，犹其小者也；天子曰可，部吏曰不可，其不可者亦半矣。”[39]由于书吏没有俸给，“若洁己奉公，亦实无以自给。”[40]这便从制度上为书吏舞弊提供了条件。清代在雍正和光绪时期虽曾两次大规模地裁汰书吏，整顿吏治，但书吏之弊直到清亡也未根除。

由于主管官员有任期限制，“或岁一易，数岁一易，其科条令甲、文书册籍，皆吏掌之。官暂而吏久，舞文弄法、因缘弄奸者，其弊不可胜数也。”[41]书吏借把持文牍例案和所处特殊地位，大肆舞弊，使清代政治日趋腐败，故“论者谓今之大弊者有三：吏也、例也、利也。任吏挟例以牟利，而天下大乱。呜呼，尽之矣。”[42]因为书吏的猖獗，以虚文为应酬之端，以故事为飞诡之计，使得主管官员尤其是地方守令“惟是俯仰惕息，奉行惟谨。而胥吏乃可以操予夺之柄，而无如何。”[43]

五、为了处理行政事务，书吏、至亲、长随皆不可用，于是延请幕友，遂形成清代特殊的幕友人事制度

“为政之要，在于得人。居官者，于需次之时，必留心人才。”[44]“然所谓得人者，贵其相助，非贵其相累也。”[45]由于行政分工发达，官员政事不熟，行政事务的处理，必然要求佐助之人。官员身边的人员有属员、书吏、至亲、长随等，然而属员乃办事之人，书吏、至亲、长随皆不可用，于是只好延幕友，作为主管官的私人秘书和私人顾问，佐理政治，并成为制度。

长随不可用。长随忽来忽去，事无常主；里居姓氏，俱不可究；忠诚足信，百无一二。即使推荐之人，“类皆周全情面，原未必识其人根底。”[46]长随多贪饮嗜食，好赌博消闲，必致借债鬻衣。衙门中事，他们多有见闻，辞去之后，或张大其词，以排同类；或点缀其事，以谤主人。“讹言四播，最玷官声。”[47]

“然则婿与舅犹可用乎？曰：否。特其恩较杀于子，其分较疏于子，或不致十分败坏，尚易发觉耳。然至于发觉，亦复不易收拾，治婿则碍女，治舅则碍妻。隐忍黜逐已不可言。”[48]古有谚语，“莫用三爷”，子为少爷，婿为姑爷，妻兄弟为舅爷。他们未必是才无可用，“第内有嘘云掩月之方，外有投鼠忌器之虑，则威之所行，权辄附焉；权之所附，威更炽焉。”“任以笔墨，则售承行鬻差票；任以案牍，则通贿赂变是非；任以仓库，则轻出重入，西掩东挪，弊难枚举。即令总覆买办杂务，其细已甚，亦必至于短发价值，有玷官声。故无一而可事，非十分败坏不入于耳。迨入于耳，已难措手，以法则伤恩，以恩则坏法。三者相同而子为尤甚。其见利忘亲者，无论意在爱亲，而孳孳焉为亲计，利势必陷亲于不义，所以危矣。”[49]

书吏亦是不可重用之人。书吏地位低下，官员视之为“微员”。在清代等级森严的制度下，官员是“不足与语朝章国故”[50]的。

在清代行政分工非常发达的社会条件下，官员又无治事理政的能力，因此，“宦海中稍知自爱者，虑胥吏不足恃也，于是以幕府求贤为急。”[51]自督抚而至州县，没有不延请幕友以佐治官事的。甚至在莅任之前，“先行访订刑钱幕友。”[52]

清代地方官员延请幕友的目的，在于辅佐政事。具体地说，首先是为了节制书吏。有谚语说，“清官难逃猾吏手”，但幕友却“各有专司，可以察吏之弊。”[53]幕友其贤者可以驭吏而不为吏

所愚，其下者也可以与吏联成一气，弥缝无迹，使主管官在政事上可以敷衍过去，使主人不致受过处分。其次，也是为了补官员之所不足。官府事务繁多，主管官员势不能一一过问，官员任前不谙政事，而行政分工又极发达，更需幕友匡校阙失。一省巡抚，“总理通省钦部事件以及钱谷刑名并题咨大案，不厌周详，必聘请幕宾共资检校查核。”[54]一县之令，”以一县之大，盗贼、水火、钱粮、谳狱、兵刑、差役、应供、迎送之繁，责之一人，则事之不举者必多。”“其所与为腹心者，独有幕宾。”[55]州县“政务殷繁，簿书之劳不得不需人襄理，”[56]“我惟未习刑名，故特延刑名以辅之”。况且“省例不同，俗尚各别。”[57]“或远来守土，情形不习；或偏于气质，或囿于识见，或偏听家人，或误信书吏。”[58]政治上也需借依幕友。而“初试绾符”者“谙练未深，”[59]“刀筐簿书既未学于平日，刑名钱谷岂能谙于临时，”[60]“全赖幕友烦心苦口而匡襄之。”[61]延请幕友佐治更是理所使然。

有材料记载，自顺治、康熙时起，即已有地方官员聘请幕友。到雍正时，从制度上肯定了延聘幕友的作法。雍正元年三月乙酉谕吏部：“各省督抚衙门事繁，非一手一足所能办，势必延请幕宾相助，其来久矣。”并令“嗣后督抚所延幕宾，须择历练老成、深信不疑之人，将姓名具题。”[62]这里虽仅明示督抚，但实际上各地方官皆被允许公开聘请幕友，幕友取得了法律上的正式地位，延请幕友这种人事制度正式形成。以后直到清亡，幕友制度也未能完全绝迹。在乾隆三十七年，曾通谕各衙门，延请幕友以五年为期。但在乾隆四十一年，又正式取消了对幕友馆期的限制，主管官与幕友之间便采用灵活的“合则留，不合则去”的延聘原则。

六、清代幕友的作用

在清代，一地之事皆由主管官作主，不说下面的机构不健全，所属机构的属官也没有决策的权力。而清代的行政分工又很发达，无论通过科举还是通过捐纳踏入仕途的官员又无处理政事的能力，还有奸猾的书吏与主管官采取不合作的态度，那么，政府衙门的诸多公事，又何由得协？此皆“全赖幕友烦心苦口而匡襄之。”[63]

在清代，幕友的作用是非常重要的。“幕与官一也。”[64]“盖官与幕相表里。有能治之官，尤赖有知治之幕，而后可措施无失，相与有成也。”[65]幕友一般都是洞达世情、周知利弊、翰墨优长的文人，与主管官是宾主关系，不属于国家正式官员。幕友的特殊地位和特殊技能，使他们能够胜任私人秘书与私人顾问的重任。他们是主管官的良师益友，不仅可以出谋划策，运筹帷幄，佐理地方政治，而且可以匡正地方官的失误，约束书吏的舞弊，帮助主人谋求飞黄腾达的仕途。

清代的幕友不仅于地方主管官非常重要，于清代的地方政治和整个国家统治也有极其重要的作用。“幕僚虽专司文事，然独克揽其全。譬之导水，幕府则众流之汇也；譬之力穑，幕府则播种之区也。”[66]幕友在清代地方政权中的作用，实际上是起着一种调节的功能，既调节地方主管官的贤与不肖，亦调节地方官与吏胥的矛盾，还调节地方统治与人民的矛盾，调节地方官员之间、地方政权与中央政权之间的关系。幕友是清代地方行政中的联系枢纽，是保持官与政、官与吏、官与民及地方与地方、地方与中央的联系不可缺少的媒介。清代的幕友是清代国家机器、尤其是地方政权部件中的“润滑油”。他们的调节和滋润，使得清代地方行政能够和谐地运行，保证了整个国家机器的正常运转。

①李鼎芳编:《曾国藩及其幕府人物》,岳麓书社,第 30 页,1985 年。
②汪辉祖:《佐治药言》,“办事勿分畛域。”
③㊺杨象济:《拟策七——以刑名钱谷补县属》。葛士浚辑:《皇朝经世文续编》,卷二十三。
④⑥陈文述:《答人问作令第二书》。盛康辑:《皇朝经世文续编》,卷二十五。
⑤吕坤:《居官必要》,卷三。
⑦张养浩:《牧民忠告》,卷二。
⑧未名:《刑幕要略》,附《赘言十则》。张廷骧编:《入幕须知》。
⑨⑩万枫江:《幕学举要》,总论。
⑪震钧:《天咫偶闻》,第 7~8 页。北京古籍出版社,1982 年 9 月。
⑫㊷《清世宗实录》,卷五。
⑬国家档案局明清档案馆编:《戊戌变法档案史料》,第 215 页。中华书局,1958 年。
⑭顾炎武:《日知录》,卷十七。
⑮魏禧:《制科策》上。贺长龄辑:《皇朝经世文编》,卷五十七。
⑯⑱徐致靖:《请废八股疏》。《戊戌变法》第二册,第 339 页。
⑰陈廷敬:《经学家法论》。贺长龄辑:《皇朝经世文编》,卷五十七。
⑲叶梦珠:《阅世篇》。《上海掌故丛书》,第一集,第 64 页。
⑳《清史稿》,卷八十七,《选举志》七。
㉑《清史稿》,卷一一〇,《选举志》五。
㉒㉓㉔徐元文:《酌议捐纳官员疏》。贺长龄辑:《皇朝经世文编》,卷十七。
㉕《大清会典事例》,卷一一二。
㉖《清世祖实录》,卷一三三。
㉗《清世祖实录》,卷六四。
㉘任源祥:《制禄议》。贺长龄辑:《皇朝经世文编》,卷十八。
㊼汪辉祖:《学治臆说》,“访延贤友”。
㉙《皇清奏议》,卷七。
㉚《皇清奏议》,卷二十三。
㉛《清世祖实录》,卷九十八。
㉜陈文述:《答人问作令第三书》。盛康辑:《皇朝经世文续编》,卷二十五。
㉝章中如:《清代考试制度》五,吏道。上海黎明书局,1934 年。
㉞《清实录》,卷五。
㉟谈厂:《啬吝倾家》。《新晨报》,中华民国 19 年 1 月 5 日,第 5 版。
㊱顾炎武:《日知录》,卷八。
㊲方浚智:《世吏世役说》。盛康辑:《皇朝经世文续漏》,卷二十八。
㊳顾炎武:《日知录》,卷九。
㊴㊷冯桂芬:《校邠庐抗议》,“易吏胥议”。
㊵㊶郑观应:《书吏》。陈忠倚辑:《皇朝经世文三编》,卷二十四。
㊸吴铤:《前因时论九》。盛康辑:《皇朝经世文续编》,卷二十八。
㊹方宗诚:《鄂吏约》。盛康辑:《皇朝经世文续编》,卷二十五。
㊺㊻裕谦:《勉益斋续存稿》,卷二。
㊻㊼汪辉祖:《学治臆说》,“勿滥收长随。”
㊽汪辉祖:《学治臆说》,“用亲不如用友”。

(下转第 106 页)

①《雍正朱批谕旨》雍正六年十二月十一日李卫奏。

②“唐船风说书”在某些场合也被称为“清商口单”。此外,有个别日本学者在自己的论文中使用“唐风说书”的叫法,我国一些文章也沿用其称,但这里笔者仍采用传统的“唐船风说书”一称。

③以上内容均参见浦廉一的《华夷变态解题—唐船风说书研究》一文,载《华夷变态》(日本东洋文库 1958 年刊行)上册、解题部分第 1—43 页。

④《华夷变态》正文页 1、序。

⑤谢国桢《晚明史籍考》卷 2。

⑥森睦彦《有关鸦片战争情报的唐风说书—以书志方面的考察为主》(阿片战争としての唐風説書—書志的考察をとして)《法政史学》第 20 号 1968 年 3 月。

⑦参见松浦章《乾隆南巡与唐船风说书》(乾隆南巡と唐船風説書),载《和田博德教授古稀纪念 明清时代的法与社会》第 243—272 页,汲古书院 1993 年刊行。

⑧参见李华《从徐扬“盛世滋生图”看清代前期苏州工商业的繁荣》,载《文物》1960 年第 1 期。

⑨参见松浦章《乾隆时代来航长崎的中国商人—以汪绳武、汪竹里、程赤城为中心》(乾隆時代の長崎来航中国商人—汪繩武·汪竹里·程赤城を中心に)载《咿哑》第 10 号,1978 年。

(上接第 96 页)

㊾汪辉祖:《学治臆说》,“至亲不可用事”。

㊿许同莘:《公牍学史》,卷八。中国人民大学历史档案系翻印,1958 年。

(51)董金鉴:《公文缘起》,序。

(52)(67)丁禹生:《抚吴公牍》,卷二十四。

(53)汪辉祖:《佐治药言》,“检点书吏”。

(54)田文镜:《抚豫宣化录》,卷三。

(57)汪辉祖:《学治臆说》,“访谈信友”。

(58)(59)(61)(63)陈文述:《答问幕友》。盛康辑:《皇朝经世文续编》,卷二十七。

(60)徐栋原编,丁日昌重编:《牧令书辑要》,“钦颁州县事宜·慎延幕宾。”

(64)陈必宁:《幕友说》。盛康辑:《皇朝经世文渎编》卷二十七。

(65)万枫江:《幕学举要》,序。

(66)薛福成:《庸庵文编》,卷四。